

O Ministério Público no Tribunal de Contas

HUGO NIGRO MAZZILLI

Promotor de Justiça — SP

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Origens do Ministério Público; 3. A causa histórica do Ministério Público; 4. Campo de atuação do Ministério Público; 5. O Ministério Público e a função jurisdicional; 6. O órgão do Ministério Público como agente político; 7. Destinação institucional; 8. Posicionamento constitucional; 9. Finalidade da atuação funcional do Ministério Público: o zelo das principais formas de interesse público; 10. Os vários Ministérios Públicos; 11. As cortes de contas e o Ministério Público; 12. Conclusões.

1 . Introdução

As pessoas jurídicas de direito público interno, bem como as entidades da administração direta e indireta, subordinam-se a um sistema de fiscalização contábil, financeira e orçamentária, quanto à legalidade, à legitimidade, à economicidade, à aplicação das subvenções e à renúncia de receitas. Imposta pelos arts. 70 a 75 da Constituição da República, é essa fiscalização exercida por meio de controle externo (realizado pelo Poder Legislativo) e por meio de controle interno (realizado no âmbito de cada Poder).

Na União, nos Estados, no Distrito Federal e nalguns poucos Municípios, existem Tribunais ou Conselhos de Contas (arts. 31, §§ 1.º e 4.º, e 71 da Constituição da República, e art. 16, § 2.º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), os quais se destinam a auxiliar o Poder Legislativo correspondente, quando do aludido controle externo.

Entretanto, é imposição constitucional que ocie a instituição do Ministério Público, junto a esses Tribunais e Conselhos de Contas (arts. 73, § 2.º, I e 130).

O objetivo deste trabalho consiste em perquirir quais os órgãos que devem exercer as funções de Ministério Público junto aos Tribunais e Conselhos de Contas. Para desenvolver nosso raciocínio, é fundamental buscar desde as raízes da instituição ministerial, até suas atuais funções no zelo dos interesses indisponíveis da coletividade. Com a moderna feição adquirida pelo Ministério Público, finalmente foi quebrada a histórica dualidade conceitual que permitiu, até recentemente, que o Ministério Público fosse, a um só tempo, defensor do Estado e da coletividade.

2 . Origens do Ministério Público

Na Constituição da República, o Ministério Público veio a ser conceituado como "instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis" (art. 127).

Em doutrina, é bem controvertida a questão atinente às origens do Ministério Público. Procura a maioria dos autores situá-las na Ordenança de 25 de março de 1302, de Felipe IV, rei da França, embora alguns busquem-nas há milhares de anos, num funcionário real do Egito (*magiaí*); outros ainda, querem identificá-las na antiguidade clássica (em figuras como os *thesmotetis*, *advocatus fisci*, *defensor civitatis*, *irenarcha*, *procuratores caesaris* etc.).

Posto ainda hoje guarde o Ministério Público, aqui e ali, um ou outro traço de semelhança com aqueles antigos funcionários, a nosso ver, têm origem bem mais recente o Ministério Público, ao menos tal como o conhecemos hoje, encarregado que está das funções mais gerais que desenvolve nos países que têm afinidade com nossas fontes jurídicas. Embora se diga geralmente que a Revolução Francesa tenha estruturado mais adequadamente o Ministério Público, na verdade foram os textos napoleônicos que disciplinaram a instituição ministerial da maneira que a atualidade veio a conhecê-lo. Naquela ocasião, tais textos disciplinaram uma instituição já existente.

Quanto ao Ministério Público brasileiro, suas origens provêm diretamente do velho direito lusitano. Desde as Ordenações Afonsinas de 1447, até a legislação do Império e da Velha República, encontramos os traços dos Procuradores do Rei e dos Promotores de Justiça, que foram os precursores dos órgãos do Ministério Público de hoje.

3 . A Causa Histórica do Ministério Público

Qual seria a razão histórica do surgimento da instituição do Ministério Público?

Na verdade, quando a organização dos Estados foi-se tornando paulatinamente mais complexa, e os reis deixaram de querer e até mesmo de poder exercitar diretamente todas as funções de soberania (em especial a função de julgar pessoalmente), passaram os monarcas a instituir procuradores seus, verdadeiros representantes deles, soberanos, junto aos juízes e tribunais, cuja finalidade era defender os interesses dos monarcas junto a estes últimos. Historicamente, tratava-se, pois, dos **procuradores do rei**, ou seja, representantes dos interesses do rei ou da Coroa, em juízo.

Quando a acusação penal passou a ser exercitada pelos ditos procuradores, vimos concentrar, nas mãos destes últimos, as duas principais funções pelas quais, originariamente, passou a ser conhecida a instituição que, ao longo dos anos, depois passou a ser identificada com o Ministério Público: a acusação penal e a defesa dos interesses patrimoniais da Coroa. Basicamente, portanto, competia a esses procuradores do rei representar os interesses do monarca junto aos tribunais, o que ora se fazia mediante a defesa dos interesses patrimoniais da Coroa; ora mediante a promoção da acusação penal.

Essa dualidade conceitual, que, como demonstraremos a seguir, trazia em si mesma o germe de contradição que a destruiu, só foi quebrada, de forma definitiva, com o advento da Constituição de 1988 a qual, ressalvada a norma efêmera do art.

29 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, passou a vedar ao agente do Ministério Público ser a um só tempo o representante das entidades públicas e o titular da pretensão punitiva estatal (art. 129, incs. I e IX, da C.R.).

Desta forma, no Brasil, enquanto a promoção da ação penal (uma das funções históricas do Ministério Público) passou a ser uma das primordiais atribuições do Ministério Público da atualidade (art. 129, inc. I, da C.R.), quanto à outra, ou seja, a função de procuradoria dos interesses do Estado, esta última passou, ao revés, a ser expressamente vedada ao Ministério Público (art. 129, IX, da C.R.).

4. Campo de Atuação do Ministério Público

Como já salientamos anteriormente (*O Ministério Público na Constituição de 1988*), embora o exame das origens informe e enriqueça o conhecimento da instituição, a verdade é que o Ministério Público, tal como o conhecemos hoje, é relativamente recente; entretanto, “não surgiu de repente, num só lugar, por força de algum ato legislativo. Formou-se lenta e progressivamente, em resposta às exigências históricas” (Cf. Hélio Tornaghi, “Comentários ao Código de Processo Civil”, Revista dos Tribunais, 1976, v. 1, p. 297).

Hoje o ofício de Ministério Público é bem vasto. Engana-se o leigo, que possa supor atue o Ministério Público apenas junto ao Poder Judiciário. Atua, sim, como agente promotor das ações públicas e como agente interveniente em ações propostas por terceiros; mas, além disso, tem inúmeras outras atribuições extrajudiciais.

Com efeito, a de 1988 foi a primeira Constituição que deu disciplina harmônica e orgânica ao Ministério Público, conceituando-o e definindo-lhe as principais atribuições, sejam judiciais, sejam extrajudiciais.

“Na área criminal, cometeu-lhe a tarefa privativa — à só exceção da ação penal pública subsidiária — de promover a ação penal pública, relegando a definição do modo e do como agir para disciplina na forma da lei (art. 129, inc. I e § 1.º; art. 5.º, al. LIX). Além disso, sem prejuízo das investigações administrativas que instaurar (art. 129, inc. VI), conferiu-lhe o controle externo sobre a atividade policial, na forma da lei complementar de organização de cada Ministério Público (art. 128, inc. VII), podendo requisitar diligências investigatórias e determinar a instauração de inquérito policial, com o dever de indicar os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais (art. 128, inc. VIII).

Na área cível, além da já tradicional promoção da ação de inconstitucionalidade ou representação para interpretação de lei ou ato normativo e para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos na Constituição (art. 128, inc. IV), é sua função institucional a defesa em juízo dos direitos e interesses das populações indígenas (art. 128, inc. V, e 231), bem como a promoção do inquérito civil e da ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (art. 128, inc. III).

Ademais disso, a nova Constituição cometeu ao Ministério Público a relevante função de zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos nela assegurados, promovendo as medidas necessárias à sua garantia (art. 128, inc. II).” (*O Ministério Público na Constituição...*, cit.).

Do exame dessas atribuições deferidas pela ordem constitucional ao Ministério Público, afere-se que, seja na esfera judicial, seja na extrajudicial, atua não só na área criminal (investigando infrações penais, promovendo a ação pública, requisitando inquéritos policiais e diligências investigatórias, exer...

da atividade policial), como na área cível (ora presidindo inquéritos civis, ora, como órgão agente, propondo ações civis públicas, ou então, como órgão interveniente, oficiando nos feitos em que se esteja em jogo o interesse público). Tem funções não só junto aos órgãos jurisdicionais, tais como nalguns exemplos acima invocados, como funções extrajudiciais, como quando exercita a chamada administração pública de interesses privados (autorizando a celebração de casamentos, fiscalizando fundações, presidindo a celebração de acordos e referendando tais acordos extrajudiciais), ou quando exercita o relevante encargo de atender o público e de zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição.

5. O Ministério Público e a Função Jurisdicional

Como já se deixou claro, é totalmente incorreto pensar-se no Ministério Público de hoje como instituição voltada apenas à atuação junto ao Poder Judiciário.

Essa concepção, posta incorreta desde que tomada em seu valor absoluto, não raro parece ser ensejada pela própria dicção legal, que conceitua de forma incompleta a instituição. Já dizia o art. 1.º da Lei Complementar Federal n.º 40/81, e hoje o diz o art. 127 da Constituição da República, que é o Ministério Público instituição “essencial à função jurisdicional do Estado”. Entretanto, como já tivemos ocasião de sustentar anteriormente, tal referência “não deixa de ser incorreta: diz menos do que deveria (o Ministério Público tem inúmeras funções exercidas independentemente da prestação jurisdicional, como na fiscalização de fundações e prisões, nas habilitações de casamento, na homologação de acordos extrajudiciais, no atendimento ao público), como, paradoxalmente, diz mais do que deveria (pois o Ministério Público não oficia em todos os feitos submetidos à prestação jurisdicional, e sim, normalmente, naqueles em que haja algum interesse indisponível, difuso ou coletivo, ligado à qualidade de uma das partes ou à natureza da própria lide, cf. art. 82 do Código de Processo Civil). É o Ministério Público essencial à prestação jurisdicional, sem dúvida, quando se trate de feitos nos quais estejam em jogo interesses sociais e individuais indisponíveis. Ademais, sua responsabilidade de guardião da ordem jurídica pode ser considerada perante os Poderes do Estado e não apenas perante o Judiciário (art. 129, II).” (*O Ministério Público na Constituição...*, cit.).

Em vista do perfil que a nova Constituição deu ao Ministério Público, sua função deixou de ser de “auxiliar do Governo, mas de cooperadora com a Justiça”, correspondendo hoje, pois, ao anseio de Francisco Campos, quando comentara o art. 67 da Constituição paulista de 1947 (in *Justitia*, 123:156).

6. Órgão do Ministério Público como Agente Político

Bem o disse Eurico de Andrade Azevedo, em parecer publicado na Revista *Justitia*: “A natureza dos serviços prestados pelo Ministério Público, pelo seu conteúdo e alcance, requer que seus integrantes, no exercício de suas funções, sejam inteiramente resguardados, de fato, de toda pressão e interferência externas, a fim de poder atuar com total independência e liberdade, tendendo apenas às exigências do que, por lei, lhes cabe efetivamente fazer. Em razão disso, precisamente é que a legislação competente (Lei Complementar Federal 40/81, art. 2.º), estabelece a **autonomia funcional** como um dos princípios institucionais do Ministério Público. Isto significa que os seus membros, no desempenho de seus deveres profissionais,

não estão subordinados a nenhum órgão ou poder — nem ao Poder Executivo, nem ao Poder Judiciário, nem ao Poder Legislativo — submetendo-se apenas à sua consciência e aos limites imperativos da lei”.

“Por essa razão” — conclui Eurico de Andrade Azevedo — “os membros do Ministério Público são considerados **agentes políticos**, em situação totalmente diversa dos funcionários públicos em sentido estrito. É a posição dos agentes públicos investidos de atribuições constitucionais e responsáveis pelo exercício de funções mais altas e complexas, nos vários âmbitos de poder e diferentes níveis de governo, cuja atuação e decisões exigem independência funcional (cf. Hely Lopes Meirelles, *Direito administrativo brasileiro*, 12.^a ed., Revista dos Tribunais, 1986, p. 50-1).”

7. Destinação Institucional

Em vista da nova ordem constitucional, portanto, de um lado, afastada restou ao Ministério Público a chamada procuradoria dos interesses do Estado (consultoria e representação das entidades públicas), por força de consciente e expressa manifestação do constituinte de 1988 (art. 129, IX, da C.R.). De outro lado, longe de ater-se ao clássico papel a ele reservado na ação penal, e, “ao contrário de sustentar interesses individuais ou dos governantes, o Ministério Público está hoje consagrado, com liberdade, autonomia e independência funcional de seus órgãos, à defesa dos interesses indisponíveis do indivíduo e da sociedade, à defesa da ordem jurídica e do próprio regime democrático.” (*O Ministério Público na Constituição... cit.*)

8. Posicionamento Constitucional

Controverte-se sobre qual a melhor posição constitucional para a instituição do Ministério Público: se junto ao Poder Legislativo, pois identifica-se sua atuação como a de fiscal da lei (como preconizado por alguns), se junto ao Poder Judiciário, pois não raro oficia junto a este (solução da Constituição de 1967), se junto ao Poder Executivo, pois seus misteres se identificam com atribuições de natureza administrativa (solução da Carta de 1969), ou se em título ou capítulo à parte, seja um quarto Poder ou não (v. Constituições de 1934, 1946 e a atual, de 1988).

A melhor solução, sem dúvida, consiste em conferir ao Ministério Público posição à parte dentro da tradicional tricotomia dos ramos do Poder, desvinculando-o, assim, de uma ligação excessiva, especialmente com o Poder Executivo e com as autoridades administrativas do governo. Já destacamos, anteriormente, que, correspondendo a esses anseios, conferiu-lhe elevado **status** a Constituição de 1988, que: “desvinculou a instituição dos Capítulos do Poder Legislativo, do Poder Executivo e do Poder Judiciário (Título IV, Capítulo IV, Seção I); fê-lo instituição permanente, essencial à prestação jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, dos interesses sociais e individuais indisponíveis e a defesa do próprio regime democrático (art. 127); cometeu à instituição zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia (art. 129, II); conferiu a seus agentes total desvinculação do funcionalismo comum, não só nas garantias para escolha de seu chefe, como para a independência de atuação (arts. 127 § 1.º e 128 e §§); concedeu à instituição autonomia funcional e administrativa (art. 127, §§ 1.º e 2.º); conferiu-lhe iniciativa do processo legislativo bem como da proposta orçamentária (arts. 61, 127 §§ 2.º e 3.º, 128 § 5.º); assegurou

a seus membros as mesmas garantias dos magistrados (art. 128, § 5.º, I), impondo-lhe os mesmos requisitos de ingresso na carreira (arts. 93, I, e 129, § 3.º), e a mesma forma de promoção e de aposentadoria (arts. 93, II, e 129, § 4.º); conferiu-lhe privatividade na promoção da ação penal pública, ou seja, uma parcela direta da soberania do Estado (art. 129, I); elevou à condição de crimes de responsabilidade os atos do presidente da República que atentem contra o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação (art. 85, II); assegurou ao procurador-geral da República, par a par com os chefes de Poder, julgamento nos crimes de responsabilidade pelo Senado Federal (art. 52, incs. I e II).” (*O Ministério Público na Constituição... cit.*)

9. Finalidade da Atuação Funcional do Ministério Público: O zelo das principais formas de interesse público

Em última análise, todas as funções de Ministério Público acabam convertendo-se no zelo do interesse público.

O que vem a ser “interesse público”? Valendo-se de distinção já propiciada pelos estudos de Cernelutti, Renato Alessi “ensina que o interesse coletivo primário ou simplesmente interesse público é o complexo de interesses prevalentes na sociedade, ao passo que o interesse secundário é composto pelos interesses que a Administração poderia ter como qualquer sujeito de direito; interesses subjetivos, patrimoniais, em sentido lato, na medida em que integram o patrimônio do sujeito.” (cf. Celso A. Bandeira de Mello, *Sobre a Magistratura..., cit.*)

Em outras palavras, pode-se dizer que o interesse público, visto pelo Estado-administração (interesse público secundário), nem sempre coincide necessariamente com o bem comum (o interesse público primário). Por exemplo, pode o administrador entender estar servindo o interesse público ao inundar uma floresta, com o propósito de construir uma usina hidrelétrica, ou pode crer estar servindo-o quando busca edificar em tal ou qual lugar uma usina atômica; contudo, nem sempre sua decisão coincide com os verdadeiros interesses do bem comum, não só nas não raras hipóteses de ilegalidade ou desvio de poder, como também até quando, posto de boa-fé, o administrador falha gravemente no seu juízo de conveniência e oportunidade.

Celso Antônio Bandeira de Mello vai além: “Poderíamos acrescentar que seria concebível um interesse da pessoa Estado consistente em recusar administrativamente — e até a questionar em juízo, se convocado aos pretórios — responsabilidade patrimonial por atos lesivos a terceiros, mesmo que os houvesse causado. Teria interesse em pagar valor ínfimo nas desapropriações, isto é, abaixo do justo, inobstante o preceito constitucional. Com todos esses expedientes, muitos dos quais infelizmente (e injustamente adota), resguardaria ao máximo seu patrimônio, defendendo interesses à moda de qualquer outro sujeito, mas agrediria a ordem normativa. Serviriam ainda de exemplos: a recusa, em sede administrativa, de rever atos cuja incorreção já tenha averiguado ou a teimosa defesa judicial nos casos de lançamento de tributo indevido, de multa inadequada, de injusta punição a servidor público, de sonegação de direitos ou vantagens que assistem a esses, de busca de proveito em detrimento de contratante, pretendendo locupletar-se — até mediante índices falsos que rebaixam a verdadeira elevação dos custos dos materiais — mediante recusa dos reajustes reais previstos na avença. Demonstrariam também

esta distinção os casos, sucedidos a cotio, de empresas estatais prestadoras de serviço público, cujas tarifas são muito elevadas em relação ao poder aquisitivo da população, mas que assim se fixam para que a entidade demonstre robusto lucro ao cabo do exercício, em pretensa exibição de eficiência administrativa. Outrossim, a cassação, de alvarás de licença, feita sem indenização, no caso de edificações até em fase avançada, sob fundamento de que lei superveniente se incompatibiliza com o tipo de uso a que estaria preposto o imóvel edificado. Por esta via inidônea, o Poder Público esquiva-se à indenização prévia cabível, se utilizada a ação de expropriação, do direito de construir aquele tipo de imóvel licenciado, que seria o procedimento correto. Os exemplos poderiam se multiplicar, que são legião, pois a Administração às vezes parece fazer maior empenho em perseguir interesses secundários, ilegítimos, do que em colimar os interesses públicos primários a que está obrigada. Tem-se mesmo a impressão de que esse discrimen elementar é desconhecido por muitos administradores. (...) Daí que, como bem observou Alessi, o interesse secundário só pode ser perseguido se é quando coincidente com o interesse público primário que é, em rigor, o único interesse público; portanto, o único que pode ser buscado por um ato administrativo" (*Ato Administrativo...*, cit.; RDP, 68:152).

Não vamos, porém, nem insistir nesse tipo de interesse estatal — porque aqui distorcido o conceito de interesse público, qual seja o dos casos acima lembrados, ou mesmo aquele interesse da entidade estatal de eventualmente sangrar ao máximo o contribuinte, para enriquecer cofres estatais, ou mesmo o interesse que pode ter o Estado de pagar o mínimo de subsistência a seus próprios servidores — exemplos clássicos agora fornecidos pelo próprio Alessi. Façamos antes, e mais propriamente, dos casos em que o Estado-administrador, ainda que sem ilegalidade ou desvio de poder, não raro pode interpretar erroneamente o interesse da coletividade, tomando decisões que não raro podem não ser as melhores para o bem comum.

Do mesmo modo que necessita o administrador ter advogados do Estado para, em juízo ou extrajudicialmente, defender o interesse público, pela faceta como o vêem os órgãos constitucionalmente investidos das funções de administrar, igualmente necessita o bem comum que haja um corpo de agentes políticos, independentes dos órgãos dos demais ramos do poder estatal, para, em juízo ou extrajudicialmente, defenderem o interesse da sociedade, agora visto sob o ângulo de total desvinculação ou de total isenção dos interesses do governo ou dos governantes.

Pois é justamente para a defesa do interesse público primário, do bem comum, do interesse indisponível do indivíduo e da coletividade, o qual frequentemente não coincide com o interesse perseguido pelo Estado-administração, — é para a defesa daquele primeiro interesse, apenas, que deve atuar o Ministério Público.

Fazendo já a correta distinção entre funções típicas e as funções anômalas do Ministério Público, Seabra Fagundes cuidou d' *O Ministério Público e a conservação da ordem jurídica no interesse coletivo*: "...aqui, advirta-se, só nos reportamos às funções intrinsecamente próprias do Ministério Público, as funções peculiares à sua natureza de órgão da sociedade, tal como hoje conceituado. Abstrairmos de considerar a atribuição de advogado da Fazenda Pública, muita vez cometida aos seus membros, porque somente motivo de ordem prática (a onerosidade da manutenção de advogados da Fazenda, ao lado dos titulares de promotorias e curadorias) faz que tal competência perdue com os titulares do Ministério Público; essa competência é incompatível, em qualidade, com o teor de neutralidade própria da função de defensor da lei. Essas funções procuratórias não são do Ministério Público; não são institucionais." (op. cit.)

Poder-se-ia ser tentado a crer que, como o ideal é a coincidência do interesse público secundário com o primário, nada impediria que aos procuradores dos interesses fazendários se atribuísse a defesa imparcial dos interesses da lei. Entretanto, exatamente a propósito do tempo em que o Procurador-Geral da República acumulava as funções de procurador da Fazenda e chefe do Ministério Público, incensuravelmente o Min. Moacyr Amaral Santos afirmou, em julgamento proferido no Supremo Tribunal Federal: "não é possível conciliar **interesse** com **fiscalização**". A parte, interessada que é, não pode falar, concomitantemente, como fiscal da lei". E o Min. Luiz Gallotti arrematou, no mesmo julgamento, referindo-se ao chefe do Ministério Público Federal: "quando ele é advogado, deixa de ser Ministério Público" (RTJ, 61:139 e s., especialmente p. 143).

Pois foi exatamente essa incabível dualidade conceitual, de uma instituição que buscava coincidências onde havia antes contradição de interesses, que finalmente levou o legislador constituinte de 1988 a separar as funções de advocacia das entidades públicas das verdadeiras funções de Ministério Público, porque aquelas funções, porque anômalas, não cabiam nas mãos da instituição ministerial.

10. Os vários Ministérios Públicos

Como já anotamos em trabalhos anteriores, o art. 128 da CF de 1988 diz que o Ministério Público abrange o Ministério Público da União e o Ministério Público dos Estados; por sua vez, o primeiro compreende o Ministério Público Federal, o do Trabalho, o Militar e o do Distrito Federal e Territórios.

Desta forma, o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios agora passa expressamente a fazer parte do Ministério Público da União.

Uma impropriedade técnica, porém, decorre deste texto mal sistematizado: o chefe do Ministério Público da União, que compreende o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, é o procurador-geral da República (art. 128, inc. I, d, e § 1.º); entretanto, o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios tem seu próprio procurador-geral (art. 128, §§ 3.º e 4.º). (*O Ministério Público na Constituição...*, cit.).

Dentre as diversas carreiras de Ministério Público que compõem o Ministério Público da União, à exceção do que ocorre quanto ao Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios, quanto aos demais (Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho e Ministério Público Militar), a ausência de previsão de procuradores-gerais para eles, a nosso ver, significa a inexistência de procuradores-gerais respectivos. Entendemos que, no caso, poderá haver subprocuradores-gerais, verdadeiros substitutos legais do procurador-geral, sem prejuízo, porém, da chefia administrativa única do procurador-geral da República.

À vista do art. 128 da Constituição da República, bem como levando em conta o Ato Declaratório n. D 1.144, do Constituinte Ibsen Pinheiro, não há como concluir diversamente: fora dos dois Ministérios Públicos (seja o da União, seja o de um dos Estados), inexistente outra forma, espécie ou instituição de Ministério Público.

11. As Cortes de Contas e o Ministério Público

Postas estas considerações preambulares, de todo necessárias a determinar teleologicamente a atuação ministerial, poderemos desenvolver mais propriamente o objeto deste trabalho, qual seja, a questão do Ministério Público nas Cortes de Contas.

a) O controle externo e o controle interno

Como lembra Osvaldo Aranha Bandeira de Melo, “embora o conteúdo do orçamento diga respeito à matéria de Direito Financeiro, pertinente à disciplina da receita e da despesa, a natureza jurídica da fiscalização da execução do orçamento se mantém no campo do Direito Administrativo, não obstante se utilize das normas de contabilidade pública e de técnica econômico-financeira para levá-la a cabo. Destarte, permanece no Direito Administrativo o estudo dos órgãos de controle do Estado quanto à atividade dos ordenadores da despesa e pagadores de contas, e os atos jurídicos de efetivação desse controle. Esse controle da execução do orçamento se faz através do Poder Executivo, por órgão do Ministério da Fazenda ou das Finanças, que acompanham a gestão financeira dos diferentes órgãos do Estado e se denomina **fiscalização interna** e, através do Poder Legislativo, valendo-se de pareceres de suas Comissões de Finanças ou Tomadas de Contas e, especialmente, de órgão administrativo, autônomo, de cúpula colegiada ou individual, seu delegado, e auxiliar, ou melhor, colaborador, na verificação das contas dos órgãos do Estado, independente do Poder Executivo, e esse controle se denomina **fiscalização externa** (op. cit.).

Acolhendo essas distinções doutrinárias, o constituinte de 1988 cuidou da fiscalização contábil, financeira e orçamentária (arts. 70-75), dispondo, no art. 71 da Lei Maior, que “o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União”, ao qual compete não só apreciar as contas prestadas, como aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções cabíveis, sendo que suas decisões, de que resulte imputação de débito ou multa, terão eficácia de título executivo.

Por sua vez, o modelo federal é obrigatório para os Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como para os Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios (arts. 75 e 31, §§ 1.º e 4.º, da C.R.).

b) Referências ao Ministério Público junto aos Tribunais de Contas na Constituição de 1988

Para que as Cortes de Contas bem desempenhem seu papel fiscal, não dispensou o constituinte a presença do Ministério Público, para colaborar na tomada das contas e, certamente, para garantir, se necessário, a eficácia das decisões tomadas, como titular que é da ação civil e da ação penal pública. Assim, ao cuidar da composição do Tribunal de Contas da União, a Constituição previu fosse um terço de seus Ministros escolhido entre “auditores e membros do Ministério Público ao Tribunal”. Por sua vez, o art. 130 afirmou que “aos membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas aplicam-se as disposições desta seção pertinentes a direitos, vedações e forma de investidura”.

c) antecedentes legislativos

A Constituição de 1967 só havia feito referência à atuação do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas em seu art. 73, § 5.º. Referindo-se ao Tribunal de Contas da União, afirmara:

“O Tribunal de Contas, de ofício ou mediante provocação do Ministério Público ou das Auditorias Financeiras e Orçamentárias e demais órgãos auxiliares, se verificar a ilegalidade de qualquer despesa, inclusive as decorrentes de contratos, aposentadorias, reformas e pensões, deverá:

- a)...
- b)...” (etc.).

Por sua vez, o Decreto-lei n. 199, de 15 de fevereiro de 1967, ao tratar do Tribunal de Contas da União, dispunha que o Ministério Público junto àquela Corte de Contas compunha-se de um procurador.

A Carta de 69 manteve a previsão da Constituição de 67 (art. 72, § 5.º).

Em precioso estudo sobre a matéria, publicado em 1980 (Justitia, 110:123), mas que mantém intensa atualidade, João Lopes Guimarães anotou que as diversas leis estaduais e municipais que criaram e organizaram Tribunais ou Cortes de Contas procuram disciplinar a atuação, junto àqueles Tribunais, da Procuradoria das Fazendas da União, dos Estados e até do Município de São Paulo (hoje a referência atualizada à lei local seria ao art. 37 da Lei municipal n. 9.167, de 03 de dezembro de 1980). Aponta, entretanto, o citado autor que não raro formava-se uma inadequada confusão entre ditas Procuradorias e o Ministério Público. Assim, lembra João Lopes Guimarães que alguns autores procuraram defender o incorreto entendimento de que esses órgãos que exerciam funções de procuradoria da Fazenda seriam um verdadeiro Ministério Público junto àqueles Tribunais. Nesse sentido, evoca a posição do Professor Múcio Dantas, Procurador-Geral junto ao Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte. Também lembrou o entendimento do Professor Carlos S. de Barros Júnior, Procurador-Geral da Fazenda do Estado de São Paulo perante o respectivo Tribunal de Contas, para quem, caindo naquela mesma ambigüidade conceitual em que vivia o próprio Ministério Público antes da Constituição de 1988, “dúplice é a ação da Procuradoria da Fazenda: velar pela observância das Leis relativas à gestão financeira e concorrer para auxiliar a ação administrativa, como representante desses interesses perante o Tribunal de Contas. Em suma, velar para um desempenho regular da função ativa da Administração, sem prejuízo do controle da legalidade a que precise estar sujeito”. Ou seja, a acumulação da função de representação da Fazenda com a de fiscalização pelo cumprimento das leis (op. cit.).

No mesmo diapasão, surgiu posteriormente um estudo de Carlos Ayres Britto, Professor sergipano, que sustentou, à luz da Carta de 1969, haver duas espécies de Ministério Público, um, o **comum**, que faria parte da estrutura do Poder Executivo (o Ministério Público tradicional, ou “executivo”), e um outro, o **especial**, que atuaria junto às Cortes de Contas (“o Ministério Público legislativo”) (cf. RDP 69:32).

Posto tivesse a Carta de 69 mantido a previsão da atuação do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas e conquanto o Decreto-lei federal n. 199/67 tivesse disposto sobre a participação do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, na verdade a Lei Complementar Federal n. 40/81 omitiu-se sobre o assunto, de forma que, no Estado de São Paulo, por meio da Emenda Constitucional n. 33, de 30 de junho de 1982, inseriu-se o art. 47-A na Constituição Estadual, com o seguinte teor: “Lei de iniciativa do Governador instituirá o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado”. Da mesma forma, o art. 214 da Lei Complementar Estadual n. 304, de 28 de dezembro de 1982, dispôs que “Lei complementar de iniciativa do Governador instituirá e organizará o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado” — lei esta que não chegou, entretanto, a ser editada.

d) Qual é o Ministério Público que atua junto aos Tribunais de Contas?

Como já tivemos oportunidade de sustentar (O Ministério Público na Constituição..., cit.), a propósito das ramificações do Ministério Público na Constituição da República, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas deixou de ser

previsto como instituição própria, no art. 127, tendo em vista a supressão da alínea e do inc. I desse dispositivo, que previa um Ministério Público autônomo junto ao Tribunal de Contas (Ato Declaratório D. 1144, Constituinte Ibsen Pinheiro, emenda 200452).

Pode-se dizer seguramente ser o art. 130 da Constituição dispositivo de péssima técnica legislativa. Apenas para argumentar, se tivesse ele criado um novo Ministério Público, que não fosse nem o da União, nem o dos Estados, e que se destinasse a officiar junto aos Tribunais e Conselhos de Contas, imperdoável erro técnico teria sido não estar incluído dentre os diversos Ministérios Públicos de que cuida o art. 128; imperdoável, ainda, não tivesse cuidado a Constituição de 1988 do processo legislativo para sua organização, da escolha de sua chefia, da definição de suas atribuições, pois o art. 130 só lhe torna aplicáveis as normas da seção pertinentes a direitos, vedações e forma de investidura. Entretanto, se não criou novo Ministério Público, não deveria dizer que se aplicam as disposições do Capítulo pertinentes a direitos, vedações e forma de investidura, pois que todos os membros do Ministério Público, officiando ou não junto aos Tribunais e Conselhos de Contas, já teriam tais garantias.

O acompanhamento dos trabalhos da Constituinte, porém, demonstrou-nos que tal dispositivo, originário de emenda do Constituinte Oscar Correa, visava a estender as mesmas garantias, vedações e forma de investidura agora conquistadas na Constituição pelo Ministério Público em geral, aos membros dos Ministérios Públicos que já estavam existindo, de forma totalmente inconstitucional à luz da Carta de 69, junto aos Tribunais e Conselhos de Contas. Poder-se-ia até dizer, não sem total impropriedade, que seria um dispositivo de inspiração transitória, mas consagrado na parte permanente do texto constitucional.

Com efeito, previa o art. 72, § 5.º, da Carta de 69 officiasse o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União. Por certo que não criara uma instituição autônoma, à parte do Ministério Público da União, dos Estados ou do Distrito Federal e Territórios (cf. arts. 94 a 96). Entretanto, isto não impediu que em diversos Estados, por questões locais, ou não se chegasse a implantar a efetiva atuação do Ministério Público de carreira junto àqueles Tribunais, contrariando a previsão da Carta de 69, art. 72, § 5.º (em São Paulo, por exemplo, em que pese a previsão da Carta estadual de 69 — art. 47-A — bem como do art. 214 da LC 304/82), ou se chegasse a instituir, de fato e inconstitucionalmente, órgãos autônomos, sob o nome do mesmo officio de Ministério Público, para atuar perante Tribunais e Conselhos de Contas.

Já nos referimos acima a estudos que, sob a égide da Carta de 69, procuravam fazer uma distinção entre duas espécies de Ministério Público: uma, a **tradicional** — que faz parte da estrutura constitucional do Poder Executivo e que atua perante o Poder Judiciário — e outra, de **índole especial**, que deveria atuar apenas junto aos Tribunais de Contas — ou seja, faria parte da estrutura constitucional do Poder Legislativo.

Entretanto, o entendimento de que, já à luz da Carta de 69, haveria um Ministério Público **executivo** e outro **legislativo**, sobre constituir a criação de um novo Ministério Público, distinto da configuração que lhe imprimiram os arts. 94-96 do texto constitucional da época, ainda violaria a unidade institucional, que, mesmo antes de acolhida na LC 40/81, já decorria dos arts. 94-96 da Carta de 69 e já constituía princípio doutrinário assente entre nós.

Ora, tanto à luz da Carta de 69, como da Constituição de 88, nem a União nem os Estados poderiam ou poderão organizar seus respectivos Ministérios Públicos sem servil observância aos princípios fixados no texto constitucional. Ademais, o mero fato de o Ministério Público também atuar perante os Tribunais de Contas, longe de criar-lhe uma instituição paralela, mais assegura sua unidade (unidade compreendida dentro de cada carreira prevista no art. 128, incs. I e II). Não é porque o Ministério Público, sob a vigência dos últimos textos constitucionais, sempre teve funções dentro e fora dos processos, atuando ora junto ao Poder Judiciário (nas ações que propõe ou naquelas em que intervém), bem como junto a autoridades administrativas (quando, p. ex., requisita inquéritos policiais, fiscaliza presídios etc.), não é simplesmente por isso que se poderia sustentar que haveria um **Ministério Público judiciário** e um **Ministério Público executivo**...

Assim, não instituindo, nem a Carta de 69, nem a Constituição democrática atual, nenhum outro Ministério Público senão o da União e o dos Estados (CF, art. 128), é lícito concluir que os órgãos do Ministério Público que deviam e devem atuar perante os Tribunais e Conselhos de Contas nada mais são do que, ao nível de suas atribuições funcionais, órgãos do Ministério Público da União e dos Estados.

Entretanto, como se antecipou, a evidência destas considerações não impediu que antes da Constituição de 88, órgãos sem cepa constitucional fossem criados fora da estrutura orgânica dos verdadeiros Ministérios Públicos. Daí por que o art. 130 da Constituição de 69 procurou solucionar, portanto, um problema fático já existente.

Em que pese a péssima técnica legislativa consubstanciada no art. 130 da Constituição de 1988, a nosso ver não há, nem esta fala num "Ministério Público junto ao Tribunal de Contas"; menciona, antes, "**membros do Ministério Público junto ao Tribunal**" (art. 73, § 2.º, I) ou "**membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas**" (art. 130). Não se pode considerar haja, doravante, assento constitucional para um novo Ministério Público junto aos Tribunais e Conselhos de Contas como instituição autônoma, já que assim não foi consagrado no art. 128: officiar junto aos Tribunais e Conselhos de Contas passa a ser atribuição necessária dos Ministérios Públicos já existentes.

O art. 130 apenas quis dizer que os membros do Ministério Público que atuem junto aos Tribunais de Contas terão os mesmos direitos, vedações e forma de investidura dos demais membros do Ministério Público. Por que isso? Porque, nitidamente, serão um quadro especial, ainda que dentro da mesma carreira. Assim, por exemplo, no Ministério Público dos Estados, haverá um concurso próprio, com cargos próprios, com provas que exijam conhecimentos próprios, para preenchimento das vagas de membros do Ministério Público junto ao respectivo Tribunal de Contas. Ainda que os membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas façam parte do Ministério Público do Estado, constituirão quadro funcional inconfundível com o dos demais promotores e procuradores (CF, art. 73, § 3.º).

Por último, deve ser lembrado que tais membros do Ministério Público limitam-se a officiar junto aos Tribunais de Contas, dando pareceres e officiando como **custos legis** nos procedimentos e processos cometidos ao controle externo daquela corte (CF, art. 71). Caso no exame das contas se apure a existência de ilícito penal, devem as peças ser remetidas aos órgãos do Ministério Público que tenham atribuições perante os juízes e Tribunais Judiciais, para a promoção da ação penal. (**O Ministério Público na Constituição...**, cit.).

e) Discussão

A própria evolução histórica do Ministério Público culminou com a necessária separação das funções procuratórias do Estado daquelas de promover, com total independência, a defesa dos interesses indisponíveis da coletividade.

Admitir-se que as Procuradorias da Fazenda, que atuam perante as Cortes de Contas, continuem a exercer, a um só tempo, as funções de representação de interesses estatais e as de zelo pelo fiel cumprimento da lei, sobre cair-se no mesmo ilogismo que já levou à separação ministerial de funções, seria ainda, a um só tempo, violar as normas constitucionais sobre investidura, chefia, unidade e indivisibilidade de cada Ministério Público, assim previsto no art. 128 da Constituição da República, como enfim seria permitir que pessoas e órgãos não integrantes da carreira exercessem, em nome da instituição, e, pior ainda, de forma bifronte, atribuição totalmente incompatível com a instituição (art. 129, inc. IX, e § 2.º, da C.R.).

Como seriam nomeados os membros do Ministério Público, que atuassem junto às Cortes de Contas, se não fizessem parte da estrutura do Ministério Público da União ou dos Estados? Seriam investidos pelo Poder Executivo ou pelos próprios Tribunais de Contas, em cabal afronta à autonomia institucional do Ministério Público, de que cuida o art. 127, § 2.º? Como seriam investidos os membros do Ministério Público que devem atuar perante os Conselhos de Contas Municipais? Acaso teríamos de criar, em absurdo arrepio da Constituição, verdadeiros "ministérios públicos municipais? Afinal, as pessoas jurídicas de direito público interno não podem criar novos ou paralelos "ministérios públicos".

Verdade é que goza cada Ministério Público de autonomia financeira (não só elabora diretamente sua proposta orçamentária, dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, como recebe em duodécimos os recursos correspondentes às suas dotações orçamentárias). Poder-se-ia, acaso, dizer que, estando sujeito a também prestar contas nos respectivos Tribunais de Contas, poderia parecer estranho que o mesmo Ministério Público oficiasse como órgão fiscal junto ao Tribunal que o fiscaliza.

Não se confundindo a instituição com seus órgãos, cumpre notar que nada impede venha o Ministério Público, como instituição, a prestar contas, e a um só tempo venha um órgão seu contribuir para o escopo de controle orçamentário sobre a própria instituição. Veja-se, por exemplo, que, posto sejam as Cortes de Contas órgãos auxiliares do Poder Legislativo, nem por isso deixam as unidades de despesa do próprio Poder Legislativo de sujeitar-se igualmente ao sistema de controle orçamentário dessa Corte (art. 71, IV, da C.R.).

Utilizando-nos de argumento paralelo, é preciso não perder de vista que, embora ao Poder Judiciário caiba prestar a jurisdição, o que inclui até mesmo aceitar ou recusar defesas em juízo para desconstituir o título executivo formado pelos julgamentos das próprias Cortes de Contas, igualmente estão as unidades de despesa do Poder Judiciário sujeitas à fiscalização orçamentária do Tribunal de Contas. Se se sustentasse, por absurdo, que seria preciso um terceiro Ministério Público, que não o da União ou o dos Estados, para officiar junto aos Tribunais de Contas, então também seria preciso um novo Poder Judiciário, à margem dos já existentes, para julgar as lides acaso oriundas das contas prestadas por unidades de despesas do próprio Poder Judiciário...E, se tal hipotética solução fosse possível, a quem esses novos Ministério Público e Poder Judiciário prestariam contas?!

Quis custodiet ipsos custodes? — essa pergunta não pode ser um dilema irrespondível, para não se chegar, na verdade, ao absurdo de pôr um fiscal para cada fiscal. A Constituição contenta-se com um razoável sistema de freios e

contrapesos, de forma que nada há de estranho, por exemplo, diga o Poder Judiciário a última palavra, em sede jurisdicional, sobre as controvérsias acaso oriundas das contas prestadas por unidades de despesas desse mesmo Poder. Nem será estranho possa um órgão do Ministério Público officiar perante as Cortes de Contas, ainda que sua própria instituição, como unidade de despesa, também esteja sujeita a prestá-las a mesma Corte. Entretanto, um elaborado conjunto de freios e contrapesos, que passa desde a ação popular e culmina com a última palavra que possa ser dada pelo nosso mais alto Tribunal Judiciário, permite que o sistema, como um todo, possa funcionar satisfatoriamente.

Nem se diga que o fato de o Ministério Público possuir iniciativa para ações interventivas poderia desaconselhar a que esta instituição pudesse officiar junto àquelas Cortes de Contas, pois poderia desvirtuar o escopo de sua atuação. Pelo contrário.

Se das decisões destas Cortes resultar imputação de débito ou multa, e desde que não seja promovida a responsabilidade pertinente, é conveniente, desejável mesmo, que o Ministério Público, agora também vocacionado à defesa do patrimônio público e social (art. 129, III, da C.R.), agindo não como representantes do Estado, mas como substituto processual dos interesses da coletividade, promova em juízo a responsabilidade civil ou criminal cabível, mesmo que para isso tenha de ingressar no campo das chamadas ações interventivas.

É inimaginável, com rigor lógico e sistemático, que a Procuradoria do Estado pudesse suprir as vezes da verdadeira instituição ministerial, requerendo ou promovendo medidas que essencialmente contrariem os interesses estatais. Sobre voltarmos no tempo, aos primórdios da instituição do Ministério Público, quando tais funções efetivamente um dia se confundiram, na verdade ensejariamos o absurdo já ressaltado por João Lopes Guimarães: "como pode um órgão que exerce o procuratório da pessoa jurídica, um órgão que representa a Fazenda, tomar estas providências que são nitidamente contra a Administração, contra a Fazenda? Como pode o mandatário tomar providências contra o mandante? E a medida prevista para o Ministério Público do art. 72, § 5.º (referia-se à Carta de 69), é precisamente a representação, ele tem que provocar o tribunal sempre que verificar a ilegalidade de qualquer despesa; despesa praticada por quem? Pelos administradores, pela Fazenda Pública. Ora, se ele representa a Fazenda Pública perante o Tribunal, como é que vai tomar essa providência, pois teríamos aqui o caso de verdadeiro patrocínio infiel, se a Procuradoria da Fazenda tomar essa providência". (op. cit.)

Acrescenta referido Professor de Direito Constitucional das Universidades Católica de São Paulo: "se as contas da Administração e da Fazenda são examinadas pelo Tribunal de Contas, é muito razoável que exista um procuratório junto ao Tribunal de Contas para defender essas contas prestadas pela Administração". (op. cit.)

Nada há de inadequado sejam as funções de Ministério Público junto às Cortes de Contas exercidas pelos órgãos das já existentes instituições ministeriais. Igualmente, inexistente o Ministério Público Eleitoral, como instituição autônoma. Entretanto, as atribuições ministeriais nessa área deverão ser cometidas pela lei ao Ministério Público da União ou dos Estados. "*Tertius non datur*".

É extremamente importante que officie o Ministério Público de carreira, seja por meio de um dos órgãos do Ministério Público da União, seja por meio de um dos órgãos do Ministério Público dos Estados, junto às respectivas Cortes de Contas. Trata-se de atribuição que, longe de ser meramente atuação burocrática e amorfa,

visa colaborar com as respectivas Cortes de Contas, com o escopo último de obter-se a eficácia real dos comandos emergentes das decisões dos Tribunais e Conselhos de Contas. Somente com uma atuação esmerada, finalisticamente bem destinada, é que se poderá fugir às candentes críticas de Gordillo. Com efeito, ao examinar ele as Contralorias, Tribunais de Contas e outros organismos análogos de fiscalização externa, logo após apontar as similitudes em quase todos os países da América Latina de tais órgãos de controle, chega a considerar que, com base na experiência de nossos países, tais formas de controle, por si sós, poderiam ser insuficientes "para producir mediante ellos un cambio de mentalidad, de actitudes, de comportamientos y creencias; antes bien al contrario, pueden estar retroalimentando el sistema, coadyuvando a la creciente reglamentación de la actividad pública, ensalzando la formalidad en desmedro de la eficacia". (op. cit.)

Ao contrário, uma atuação eficiente, casualmente situada na defesa dos interesses indisponíveis da coletividade, e finalisticamente destinada a assegurar a eficácia das decisões dos Tribunais de Contas, mesmo em juízo, esse o papel que se espera do verdadeiro e único Ministério Público.

12. Conclusões

O presente trabalho buscou, pois, demonstrar que, diante da nova ordem constitucional:

- a) é vedado ao Ministério Público representar as entidades públicas;
- b) todas as funções cometidas pela Constituição e pelas leis à instituição do Ministério Público serão exercidas pelos órgãos do Ministério Público da União ou dos Estados, assim discriminados no art. 128 da Lei Maior;
- c) as funções do Ministério Público junto aos Tribunais e Conselhos de Contas serão exercidas por órgãos que integrem um quadro próprio da carreira do Ministério Público da União ou dos Estados, vedado o exercício de funções ministeriais por órgãos ou pessoas que não integrem as respectivas carreiras;
- d) a atuação do Ministério Público junto aos Tribunais e Conselhos de Contas não exclui a atuação das Procuradorias da Fazenda, cujo objetivo é a defesa dos interesses estatais perante aquelas Cortes.

Bibliografia

- AUGUSTÍN A. GORDILLO, El Control de las Empresas Públicas en América Latina, RDP, 66:5.
- CARLOS AYRES BRITTO, Ministério Público da União e do Tribunal de Contas — órgãos distintos, RDP, 69:32.
- CARLOS S. DE BARROS JÚNIOR, A Procuradoria da Fazenda Junto ao Tribunal de Contas: sua posição e funções, Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 35:21.
- CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, Ato Administrativo e Direitos dos Administrados, Ed. Rev. dos Tribunais, 1981.
- , Funções do Tribunal de Contas, RDP, 72:133.
- , Interesse público primário e secundário — convênio entre União e Estado — dever de indenização, RDP, 75:55.

——, Sobre a Magistratura e o Ministério Público no Estado de Direito, RDP, 68:142.

ÉLVIA LORDELLO CASTELLO BRANCO, Um Ministério Público constitucionalizado e independente como fator de fortalecimento dos Tribunais de Contas, Revista do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, 33:32.

HUGO NIGRO MAZZILLI, O Ministério Público na Constituição de 1988, Saraiva, 1988.

JOÃO LOPES GUIMARÃES, O Ministério Público junto aos Tribunais de Contas, Justitia, 110:123.

JOSÉ HENRIQUE PIERANGELLI, Processo Penal: evolução histórica, Jolovi, 1983.

LUÍZ OCTÁVIO GALLOTTI, Atualidade do Tribunal de Contas, DP, 72:5.

MARIO VELLANI, Il pubblico ministero nel processo, Bolonha, 1965.

MICHEL TEMER, O Procurador do Estado e os Tribunais de Contas, Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo, 7:273.

MICHÈLE-LAURE RASSAT, Le Ministère Public entre son passé et son avenir, Paris, 1967.

MÚCIO V. R. DANTAS, O Ministério Público junto do Tribunal de Contas, Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal, 7:91.

OCTACÍLIO PAULA SILVA, Ministério Público, Sugestões Literárias, 1981.

OSWALDO ARANHA BANDEIRA DE MELLO, Tribunais de Contas — natureza, alcance e efeitos de suas funções, RDP, 73:181.

PAULO SALVADOR FRONTINI, Ministério Público, Estado e Constituição, Justitia, 90:247.

RENATO ALESSI, Sistema Istituzionale del Diritto Amministrativo Italiano, Giuffrè, 1960.

SEABRA FAGUNDES, O Ministério Público e a conservação da ordem jurídica no interesse coletivo, Justitia, 35:7.

TOURINHO FILHO, Processo penal, Saraiva, 1982.

VINCENZO MANZINI, Trattato di diritto processuale penale italiano, Torino, 1924.